

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Autorengemeinschaft

Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der
Bundesrepublik Deutschland

24. Jg./1991

4

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der Bundesrepublik Deutschland

Autorengemeinschaft*

Die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland war auch 1991 ausgeprägt gegenläufig. Während sich die Lage in den alten Ländern wiederum spürbar besserte, war der fortschreitende Umstrukturierungsprozeß in den neuen Ländern mit einer weiteren deutlichen Verschlechterung verbunden.

Im *Westen* Deutschlands wirkten den weltwirtschaftlich bedingten Abschwächungstendenzen die zusätzlichen Nachfrageimpulse aus dem Osten entgegen. Das reale Wirtschaftswachstum belief sich 1991 auf 3½%. Damit im Zusammenhang stieg die Erwerbstätigkeit um 0,8 Mio. etwa ebenso stark wie im Vorjahr und mehr als vor einem Jahr allgemein erwartet worden war.

Zuwanderungen und Pendler, insbesondere aus den neuen Bundesländern, aber auch aus dem Ausland, trugen wiederum dazu bei, partielle Engpässe beim Arbeitsangebot abzumildern. Insgesamt erhöhte sich das Erwerbspersonenpotential in den alten Bundesländern um drei Viertel Millionen, also noch stärker als im Vorjahr. Auch beim Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit wurden die Erwartungen übertroffen. Sie verringerte sich im Jahresmittel um 0,2 Mio. auf 1,7 Mio.

Für den alten Teil des Bundesgebiets ist 1992 ein langsames Wirtschaftswachstum wahrscheinlich. Die Binnenkonjunktur wird nur mäßig expansiv sein und die Impulse aus den neuen Bundesländern werden etwas an Schwung verlieren. Umgekehrt dürfte die Auslandsnachfrage wieder an Fahrt gewinnen. Nach mehrheitlicher Einschätzung könnte die gesamtwirtschaftliche Produktion um 1½ bis 2½ % zunehmen. Bei der Erwerbstätigkeit wird es dann wesentlich langsamer bergauf gehen. Erreichbar erscheint eine jahresdurchschnittliche Steigerung der Beschäftigtenzahl um ¼ Mio. Zugleich ist beim Kräftepotential eine Zunahme um knapp 0,6 Mio. wahrscheinlich. Bei dieser Konstellation ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit um 0,1 Mio. auf 1,8 Mio. zu erwarten, die Stille Reserve wird ebenfalls zunehmen. In der Arbeitsmarktbilanz werden auch Alternativrechnungen, für den Fall einer günstigeren und einer ungünstigeren Wirtschaftsentwicklung, vorgelegt.

Im *Osten* des Bundesgebiets mußten 1991 weitere alte Arbeitsplätze in großer Zahl aufgegeben werden, während neue Beschäftigungsmöglichkeiten erst allmählich an deren Stelle treten. So blieb es bei der rapiden Abnahme der Erwerbstätigkeit. Im Jahresdurchschnitt 1991 dürfte sich die Gesamtzahl der Beschäftigten um 1,6 Mio. verringert haben, obwohl mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kräftig gegengesteuert wurde und die Kurzarbeitergeldregelung den Abbau von Arbeitsverhältnissen bremste.

Deutlich abgenommen hat aber auch das Arbeitsangebot – durch Pendlerbewegungen und Abwanderung sowie durch Vorruhestandsregelungen und berufliche Weiterbildung. Im Jahresmittel 1991 sank es um gut 0,9 Mio. Dadurch schlug sich der fortschreitende Rückgang der Erwerbstätigkeit in einer weniger drastischen Zunahme der Arbeitslosigkeit nieder. Diese erhöhte sich im Jahresdurchschnitt um 0,7 Mio. auf 0,9 Mio.

Auch wenn 1992 allmählich weniger Arbeitsplätze wegfallen und mehr neue hinzukommen, wird das Gesamtjahr noch von Beschäftigungseinbußen dominiert. Im Jahresmittel könnte die Erwerbstätigkeit um gut 0,9 Mio. niedriger liegen als im Vorjahr. Das Arbeitsangebot dürfte ebenfalls weiter abnehmen, ein Rückgang um 0,5 Mio. ist wahrscheinlich. Dabei ist sowohl auf der Seite der Arbeitsnachfrage als auch auf der Seite des Arbeitsangebots berücksichtigt, daß die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik insgesamt aus heutiger Sicht im Verlauf des Jahres 1992 nicht mehr wesentlich über das Niveau, das Ende 1991 erreicht worden ist, gesteigert werden. Kommt es zur beschriebenen Entwicklung beider Seiten des Arbeitsmarktes, würde sich die Arbeitslosigkeit um 0,4 Mio. auf 1,35 Mio. im Jahresdurchschnitt erhöhen.

Gliederung

- 1 Gesamtsituation
- 2 Der Arbeitsmarkt im alten Teil des Bundesgebiets
 - 2.1 Entwicklung 1991
 - 2.2 Voraussichtliche Entwicklung 1992
- 3 Der Arbeitsmarkt im neuen Teil des Bundesgebiets
 - 3.1 Entwicklung 1991
 - 3.2 Modellrechnungen zur Entwicklung 1992
- 4 Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit
 - 4.1 Im alten Teil des Bundesgebiets
 - 4.2 Im neuen Teil des Bundesgebiets

I Gesamtsituation

Die Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland standen 1991 ganz im Zeichen des wirtschaftlichen Einigungsprozesses. Erwartungsgemäß nahm die Inlandsnachfrage in Deutschland wiederum sprunghaft zu. Dagegen gingen von der Auslandsnachfrage – insbesondere wegen der nachlassenden Weltkonjunktur und der Umbrüche in den osteuropäischen Staaten – keine zusätzlichen Impulse aus. Bei der unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit des Güterangebots in West und Ost trug die Nachfrageausweitung allerdings nur in den alten Bundesländern zu einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion an Waren und Dienstleistungen bei (+ 3½ %), in den neuen Bundesländern nahm sie dagegen nochmals drastisch ab (Größenordnung – 20%).

So war die Arbeitsmarktentwicklung erneut gegenläufig. Während im Westen bei immer noch hoher Auslastung der Sachkapazitäten und verlangsamter Steigerung der Arbeitsproduktivität der Beschäftigungsboom anhielt, ging die Erwerbstätigkeit im Osten weiter rapide zurück.

* Hans-Uwe Bach, Dieter Bogai, Hans Kohler, Hanspeter Leikeb, Emil Magvas, Eugen Spitznagel sind Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Redaktionsschluß: 17. 1. 1992.

Im *alten Bundesgebiet* erhöhte sich die Erwerbstätigkeit nach vorläufiger Rechnung im Jahresdurchschnitt 1991 um 800 000 Personen und damit ähnlich stark wie im Vorjahr. Umgekehrt dürfte die Erwerbstätigkeit im neuen Bundesgebiet jahresdurchschnittlich um 1,6 Mio. abgenommen haben, nach – 1 Mio. im Jahr 1990. Das gesamte Ausmaß des Einbruchs wird deutlich, wenn man die vergangenen zwei Jahre überblickt: Von Herbst 1989, als etwa 9,8 Mio. Personen erwerbstätig waren, bis Ende 1991 verringerte sich deren Zahl schätzungsweise um 3 Mio. auf weniger als 7 Mio. Der Rückgang bei den beschäftigten Arbeitnehmern geht noch darüber hinaus. Dagegen kommt der Aufbau selbständiger Existenzen voran. Nach einer Schätzung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung könnte sich die Zahl der Selbständigen (einschl. mithelfende Familienangehörige) Ende 1991 auf gut 0,5 Mio. belaufen; das wären über 0,3 Mio. mehr als Ende 1989.

Die Diskrepanzen in der Entwicklung der Arbeitsnachfrage in den beiden Landesteilen hatten erhebliche Rückwirkungen auf die Entwicklung des Arbeitsangebots. Dieses nahm im Westen infolge von Zuzügen und Pendlerwanderung kräftig zu und im Osten deutlich ab. Damit wurde der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern merklich entlastet. Aber auch für die alten Länder ergaben sich Vorteile. Die Besetzung vieler Arbeitsplätze wurde so wesentlich erleichtert.

Dank der lebhaften Arbeitsnachfrage im Westen ging hier die Zahl der registrierten Arbeitslosen im dritten Jahr hintereinander spürbar zurück. Während die Arbeitslosigkeit zwischen 1983 und 1988 mit geringen Veränderungen bei 2¼ Mio. verharrte, nahm sie in den Jahren 1989 bis 1991 immerhin um über ½ Mio. ab, davon allein im letzten Jahr um 200 000. Bemerkenswert ist, daß der Rückgang der Arbeitslosigkeit auch die beruflich weniger Qualifizierten und die längerfristig Arbeitslosen erreicht hat. Gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen trugen dazu bei. Am meisten half aber wohl der langgezogene kräftige Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsaufschwung. Gerade in diesem Zusammenhang darf die Ausweitung des Kräfteangebots in den letzten Jahren nicht nur als Belastung für den Arbeitsmarkt verstanden werden. Wo dadurch Stellenbesetzungen möglich wurden, dürfte dies im Komplementäreffekt oft auch die Beschäftigungschancen für ansonsten schwer vermittelbare Arbeitnehmer verbessert haben.

Im *Osten* verschlechterte sich die Arbeitsmarktlage allerdings stark. Die Arbeitslosigkeit ist bis zum Jahresende auf über 1 Mio. angestiegen. Dennoch hielt sich die Zunahme in weit engeren Grenzen als dies wegen des Rückgangs der Erwerbstätigkeit zu erwarten gewesen wäre. Sie fiel auch geringer aus als vor einem Jahr von vielen befürchtet worden war. Die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Instrumente, deren Einsatz gegenüber den ursprünglichen Planungen noch intensiviert wurde, haben dazu ebenso beigetragen wie die Bereitschaft der Menschen, auf Alternativen (wie Vorruhestand, Pendeln) einzugehen, auch wenn dies häufig nur Ersatzlösungen sein mochten.

Wir übersehen auch nicht, daß die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Gang gekommen ist. Ein wichtiges Indiz dafür sind die Anlageinvestitionen. Diese beliefen sich nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Gemeinschaftsdiagnose im Jahr 1991 auf etwa 65 Mrd. DM und waren damit um ein Drittel größer als 1990. Die positive Seite des Strukturwandels wird damit erkennbar. Aber vorerst konnte so nur ein kleiner Teil der Verluste an nicht wettbewerbsfähigen alten Arbeitsplätzen ausgeglichen werden.

Wir rechnen nicht damit, daß sich dieses Bild schon 1992 wesentlich ändern wird. Zwar dürfte sich die Schere zwischen hinzukommenden neuen und wegfallenden alten Arbeitsplätzen im Jahresverlauf allmählich schließen, aber auf das gesamte Jahr gesehen hält der Arbeitsplatzabbau noch an. Jahresdurchschnittlich könnte die Abnahme der Erwerbstätigenzahl die Größenordnung von gut 0,9 Mio. erreichen.

Zugleich sind die Spielräume für ein Gegensteuern durch die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Rahmen des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eng. Obwohl die finanziellen Mittel für 1992 noch reichlicher bemessen sind als im Vorjahr, langt dies insgesamt nur dazu, um den Ende 1991 erreichten Stand der Entlastung im Jahr 1992 etwa durchzuhalten. Eine zusätzliche Entlastung wird es also aus heutiger Sicht kaum geben. Bei dieser Konstellation wird die Bereitschaft zum Pendeln und zum Umzug in den Westen beachtlich bleiben. U. a. wegen einer ruhigeren Arbeitsnachfrage im alten Bundesgebiet erwarten wir aber auch bei den Ausgleichsvorgängen zwischen Ost und West eine verlangsamte Entwicklung. Alles in allem könnte das Arbeitsangebot im Jahresdurchschnitt um 0,5 Mio. abnehmen, nach gut 0,9 Mio. im Vorjahr.

Von daher ist es sehr wahrscheinlich, daß sich 1992 ein wesentlich größerer Teil des Erwerbstätigenrückgangs in Arbeitslosigkeit niederschlägt als in den beiden vergangenen Jahren. Wir erwarten einen Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1992 um 0,4 Mio. auf 1,35 Mio.

Mit dem wachsenden Bestand an Arbeitslosen werden Verfestigungstendenzen in der Arbeitslosigkeit einhergehen. Nach dem Arbeitsmarkt-Monitor¹ war bereits im Juli 1991 über die Hälfte der damals Arbeitslosen mehr als vier Monate arbeitslos (520 000 Personen) und darunter wiederum gut die Hälfte (290 000) mehr als acht Monate. Es besteht Anlaß zu der Vermutung, daß sich der Weg in längerfristige Arbeitslosigkeit fortsetzen wird.

Im *alten Teil der Bundesrepublik* wird 1992 die vorerst ruhigere Konjunktur – auch wenn sie im Jahresverlauf wieder lebhafter werden könnte – Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen. Bleibt es bei der positiven Grundstimmung, kann es mit der Erwerbstätigkeit insgesamt weiter leicht bergauf gehen. Der Beschäftigungsboom der letzten Jahre wird sich aber nicht fortsetzen. Eine Zunahme der Erwerbstätigkeit um ¼ Mio. im Jahresdurchschnitt, die wir für erreichbar halten, wäre ein gutes Ergebnis. Zugleich wird der Druck auf der Seite des Arbeitsangebots fortbestehen. Wir rechnen zwar nicht damit, daß das Erwerbspersonenpotential erneut so stark expandiert wie 1990 und 1991 – gleichwohl ist aber eine Zunahme in der Größenordnung von 0,6 Mio. aus gegenwärtiger Sicht wahrscheinlich. Die registrierte Arbeitslosigkeit im Westen könnte dann nach unserer Einschätzung jahresdurchschnittlich um 0,1 Mio. steigen.

¹ Dabei handelt es sich um die periodische Befragung einer 0,1%-Stichprobe der Bevölkerung der neuen Bundesländer im erwerbsfähigen Alter, die im Auftrag der BA von Infratest-Sozialforschung München durchgeführt wird. Vgl. Bielski, H., Enderle, J., von Rosenblatt, B., Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Umfrage 3/91, BeitrAB 148.2, Nürnberg 1991.

2 Der Arbeitsmarkt im alten Teil des Bundesgebiets

2.1 Entwicklung 1991

2.1.7 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Obwohl die konjunkturelle Dynamik im Verlauf des ersten Halbjahres spürbar nachließ und im zweiten Halbjahr in Stagnation überging, blieben die personellen Dispositionen der Betriebe in weiten Bereichen auf Expansion gestimmt. Dort, wo es 1991 mit der Produktion langsamer ging, wurde vielfach Personal gehalten. So blieben die Arbeitslosmeldungen nach vorangegangener Erwerbstätigkeit auf dem Niveau des Vorjahres, das den geringsten Zugang in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit seit Einführung dieser Statistik gebracht hatte (1974). Im Saldo tragen unterbliebene Entlassungen zum gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsaufbau bei.

Vermutlich rechnen die Unternehmen nur mit einer vorübergehenden Verlangsamung des Wachstumstempos. Die Chancen, die der deutsche Einigungsprozeß eröffnet, spielen dabei eine wichtige Rolle. Die Erwartungen, die an die Vollendung des EG-Binnenmarktes Ende 1992 geknüpft werden, wirken in die gleiche Richtung. Angesichts dieser Einschätzung des gesamtwirtschaftlichen Hintergrunds dürfte auch die weiterhin spürbare Kräfteknappheit auf Teilarbeitsmärkten und der demographisch bedingt zunehmende Nachwuchsmangel, insbesondere in den gewerblichen Berufen, zu Einstellungen motiviert haben.

² In den Erwerbstätigenzahlen sind auch Mitarbeiter von Westfirmen und Verwaltungen enthalten, die zum Aufbau der Wirtschaft in die neuen Bundesländer entsandt sind, soweit sie im Westen bezahlt werden. Sie werden im Sinn der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht als Pendler gezählt.

Bei der Zunahme der Erwerbstätigenzahl ist am Rande auch die Verlängerung des Erziehungsurlaubs zu berücksichtigen. Dieser wurde für Kinder, die nach dem 30. Juni 1990 geboren wurden, von 15 auf 18 Monate verlängert und damit für den Arbeitsmarkt im vierten Quartal 1991 wirksam. Soweit es zu Ersatz Einstellungen kommt, erhöhen diese die Beschäftigtenzahl, denn Personen, die den Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, werden weiterhin in den Erwerbsstatistiken gezählt, weil das Beschäftigungsverhältnis lediglich ruht.

Alles in allem nahm die *Erwerbstätigkeit* im ersten Halbjahr noch kräftig zu; im weiteren Verlauf verlangsamte sich die Entwicklung deutlich. Im Jahresdurchschnitt betrug der Anstieg 800 000 (+ 3%)² (vgl. Übersicht 1).

Die jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen ging 1991 mit - 1% erneut etwas stärker zurück als im langjährigen Mittel, allerdings merklich weniger als 1990 (- 2%). Alles in allem dürfte bei der gegebenen gesamtwirtschaftlichen Konstellation der Rückgang der Arbeitszeit zum Anstieg der Beschäftigung beigetragen haben.

Im einzelnen entwickelten sich die Komponenten der Arbeitszeit folgendermaßen: Der Einfluß der Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit verringerte sich (- ½ %, nach - 1% im Vorjahr). Eine leichte Beschleunigung in der Zunahme der Teilzeitbeschäftigung schwächte diesen Unterschied wieder etwas ab. Entsprechend der Verlangsamung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in diesem Jahre wirkten die konjunkturellen Komponenten (Kurzarbeit, Überstunden) auf einen Rückgang der effektiven Jahresarbeitszeit hin (- 0,2%). Die Anzahl der Kurzarbeiter stieg 1991 im Jahresdurchschnitt um fast 100 000 auf 145 000, gleichzeitig nahmen die Überstunden leicht ab (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 1: Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung im bisherigen Bundesgebiet 1992

	Bruttoinlandsprodukt (real)	Stundenproduktivität	Arbeitsvolumen	Tägl. Arbeitszeit je Erwerbstätigen	Arbeitszeiteffekt	Jährl. Arbeitszeit je Erwerbstätigen	Erwerbstätige			Erwerbspersonenpotential			Registrierte Arbeitslose			Stille Reserve		
							Ins-gesamt	Deutsche	Ausländer	Ins-gesamt	Deutsche	Ausländer	Ins-gesamt	Deutsche	Ausländer	Ins-gesamt	Deutsche	Ausländer
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -																		
1989	+ 3.2	+ 3.1	+ 0.1	- 0.8	- 0.4	- 1.2	+ 1.4	+ 1.1	+ 4.6	.	+ 0.3	.	- 9.1	- 8.5	- 13.7	.	- 3.4	.
1990	+ 4.7	+ 4.0	+ 0.7	- 1.4	- 0.7	- 2.1	+ 2.9	+ 2.7	+ 6.0	.	+ 1.8	.	- 7.6	- 6.9	- 12.9	.	- 6.4	.
1991	+ 3.4	+ 1.7	+ 1.7	- 1.1	0.0	- 1.1	+ 2.8	+ 2.7	+ 4.4	.	+ 1.8	.	- 10.3	- 11.8	+ 2.5	.	+ 1.0	.
1992 Varianten																		
I	+ 1.5	+ 0.3	+ 1.2	- 0.7	+ 1.4	+ 0.7	+ 0.5	+ 0.4	+ 1.9	.	+ 1.0	.	+ 10.1	+ 7.0	+ 32.4	.	+ 7.5	.
II	+ 2.0	+ 0.3	+ 1.7	- 0.6	+ 1.4	+ 0.8	+ 0.9	+ 0.8	+ 2.5	.	+ 1.0	.	+ 6.6	+ 3.5	+ 28.2	.	+ 3.7	.
III	+ 2.5	+ 0.6	+ 1.9	- 0.5	+ 1.4	+ 0.9	+ 1.0	+ 0.9	+ 2.7	.	+ 1.1	.	+ 6.0	+ 3.1	+ 26.5	.	+ 3.7	.
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1000 -																		
1989							+ 370	+ 281	+ 89	+ 160	+ 79	+ 81	- 204	- 167	- 37	- 6	- 35	+ 29
1990							+ 802	+ 681	+ 121	+ 670	+ 493	+ 177	- 155	- 125	- 30	+ 23	- 63	+ 86
1991							+ 804	+ 710	+ 94	+ 776	+ 520	+ 256	- 194	- 199	+ 5	+ 166	+ 9	+ 157
1992 Varianten																		
I							+ 150	+ 107	+ 43	+ 564	+ 281	+ 283	+ 171	+ 104	+ 67	+ 243	+ 71	+ 172
II							+ 270	+ 214	+ 56	+ 584	+ 301	+ 283	+ 111	+ 52	+ 59	+ 203	+ 35	+ 168
III							+ 300	+ 241	+ 59	+ 604	+ 321	+ 283	+ 101	+ 46	+ 55	+ 203	+ 35	+ 168
- Personen in 1000 -																		
1989							27631	25617	2014	.	28412	.	2038	1805	233	.	990	.
1990							28433	26298	2135	.	28905	.	1883	1680	203	.	927	.
1991							29237	27008	2229	.	29425	.	1689	1481	208	.	936	.
1992 Varianten																		
I							29387	27115	2272	.	29706	.	1860	1585	275	.	1006	.
II							29507	27222	2285	.	29726	.	1800	1533	267	.	970	.
III							29537	27249	2288	.	29746	.	1790	1527	263	.	970	.

Quelle: IAB.

Übersicht 2: Durchschnittliche Jahresarbeitszeit und ihre Komponenten im bisherigen Bundesgebiet (alle Arbeitnehmer)

			1960	1970	1980	1987	1988	1989	1990	1991 1)	1992 2)
1	Kalendermäßige Vorgaben: Tage pro Jahr Sonntage Samstage Feiertage	Tage	366	365	366	365	366	365	365	365	366
2		"	52	52	52	52	52	53	52	52	52
3		"	53	52	52	52	53	52	52	52	52
4		"	9.8	10.9	11.7	11.1	10.0	10.0	12.7	12.7	10.1
5	Potentielle Arbeitstage (=1-(2+3+4))	Tage	251.2	250.1	250.3	249.9	251.0	250.0	248.3	248.3	251.9
6	Tarifliche Vorgaben: Wochenarbeitsstage Korrigierte potentielle Arbeitstage Wochenarbeitszeit Tägliche Arbeitszeit (=8:6) Tariflicher Jahresurlaub Urlaubsber. jährl. Arbeitstage (=7-10)	Tage	6.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
7		"	277.70	250.10	250.30	249.90	251.00	250.00	248.3	248.3	251.9
8		Std.	44.56	41.46	40.13	39.40	39.24	38.81	38.50	38.30	38.27
9		"	8.10	8.29	8.03	7.88	7.85	7.76	7.70	7.66	7.66
10		Tage	15.5	21.2	27.3	30.5	30.6	30.6	30.7	30.7	30.8
11		"	262.2	228.9	223.0	219.4	220.4	219.4	217.6	217.6	221.1
12	Tarifliche jährl. Arbeitszeit (=9x11)	Std.	2123.8	1898.1	1789.4	1729.2	1729.2	1703.0	1675.5	1666.8	1692.2
13	Krankenstand: der Personen in Arbeitstagen(=13x11:100) in Arbeitsstunden (=14x9)	in %	5.30	5.73	6.11	5.06	5.14	5.30	5.50	5.50	5.45
14		Tage	13.9	15.1	13.6	11.1	11.3	11.7	12.0	12.0	12.0
15		Std.	112.7	108.6	109.3	87.4	88.9	90.9	92.2	91.7	92.2
16	Krankenstandsber. Jahresarb.zeit (=12-15)	Std.	2011.1	1789.4	1680.1	1641.8	1640.3	1612.1	1583.3	1575.1	1600.0
17	Effektive Arbeitstage pro Jahr (=11-14)	Tage	248.3	215.8	209.3	208.3	209.0	207.7	205.6	205.6	209.1
18	Mehrarbeitsstunden : pro Woche pro Tag (=18:6) pro Jahr (=19x17)	Std.	2.30	3.65	1.92	1.48	1.55	1.71	1.73	1.70	1.51
19		"	0.38	0.73	0.38	0.30	0.31	0.34	0.35	0.34	0.30
20		"	95.0	157.3	80.2	61.5	64.6	71.0	71.0	69.9	63.1
21	Jahresarbeitszeit einschl. Mehrarb.std.	Std.	2106.2	1946.7	1760.3	1703.2	1704.9	1683.1	1654.0	1645.0	1663.1
22	Ausfallstunden durch Kurzarbeit durch Schlechtwetter durch Arbeitskampf durch Teilzeitarbeit	Std.	0.1	0.2	3.2	6.8	4.7	2.5	1.0	3.0	5.6
23		"	5.2	15.7	9.8	6.0	3.9	2.0	2.5	4.5	4.5
24		"	-	-	-	-	-	-	-	0.2	0.2
25		"	20.1	45.8	58.9	70.1	73.1	75.4	77.4	80.0	83.3
26	Zusammen	"	25.3	61.8	71.9	83.0	81.7	79.9	80.9	87.7	93.6
27	TATSÄCHLICHE JAHRESARBEITSZEIT (=21-26)	Std.	2080.8	1885.0	1688.3	1620.3	1623.2	1603.2	1573.4	1557.3	1569.4

1 Vorläufig - 2 Schätzung

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IAB.

Die (reale) Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Produktionsergebnisses je Arbeitsstunde – also die Stundenproduktivität – ist 1991 wesentlich schwächer ausgefallen als in den Vorjahren. Nach einer Erhöhung um 3% im Jahr 1989 und um 4% im Jahr darauf nahm sie 1991 nur noch um 1 ½ % zu. Diese Verlangsamung ist wohl in erster Linie eine Folge der auf Zuversicht basierenden Personaldispositionen der Wirtschaft.

2.7.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Das Arbeitsangebot hat erneut außergewöhnlich zugenommen, gegenüber 1990 um 780 000 (520 000 Deutsche und 260 000 Ausländer). Maßgebend dafür waren Wandereffekte und Pendlerbewegungen (vgl. Übersicht 3).

Auf Seiten der (ansässigen) deutschen Bevölkerung (also ohne Zuwanderer und Pendler) reduziert die demographische Komponente wie schon in den Vorjahren das Angebot (insbesondere durch weiter abnehmende Übergänge aus dem Schulsystem in die Erwerbstätigkeit). Sie wird von der angebotserhöhenden Verhaltenskomponente (Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen) nicht mehr aufgewogen, so daß aus beiden Komponenten zusammengenommen eine Abnahme um etwa 50 000 resultiert.

Demgegenüber ergeben sich Zunahmen aus den Wanderungen. Aus Zuzügen aus den neuen Bundesländern (einschl. Ost-Berlin) resultierte 1991 ein Potentialzuwachs

um insgesamt 170 000 Personen im Jahresdurchschnitt (1990: 340 000). Dazu kommen als arbeitsmarktwirksamer Zuwanderungseffekt 150 000 Aussiedler, ca. 40 000 weniger als im Jahr davor. Dabei spielt u. a. das veränderte Rechtsverfahren eine Rolle, das die Anerkennung des Aussiedlerstatus ins Herkunftsland verlagert hat.

Bei den Ausländern wirken sowohl die demographische als auch die Verhaltenskomponente der hier schon länger lebenden Bevölkerung auf eine Zunahme des Arbeitsangebots hin, zusammen um 40 000 Personen. Bedeutsamer ist aber die anhaltende Zuwanderung. Aus dem Wanderungssaldo der Ausländer (ohne Asylbewerber) ergibt sich ein Anstieg um 100 000 Erwerbspersonen. Für Asylbewerber ist generell die Wartezeitenregelung ab Jahresmitte 1991 entfallen. Daraus resultiert vorübergehend ein Sondereffekt beim ausländischen Arbeitsangebot. Viele Asylbewerber, die in den letzten Jahren in die Bundesrepublik eingereist waren und zunächst die Wartezeit durchlaufen mußten, erhielten so ab Juli grundsätzlich das Recht auf Zutritt zum deutschen Arbeitsmarkt. Soweit sie an einer Arbeitsaufnahme interessiert sind (und unabhängig davon, ob sie sofort eine Arbeitserlaubnis erhalten und Beschäftigung finden), zählen sie damit zum Erwerbspersonenpotential. Wir veranschlagen die aus dieser Rechtsänderung und den aktuellen Zuzügen von Asylbewerbern resultierende Mehrung des ausländischen Potentials im Jahresdurchschnitt 1991 auf 110 000. Dabei haben wir eine potentielle Erwerbsquote dieses Personenkreises von 50% zugrundegelegt.

Von Einfluß auf das ausländische Arbeitsangebot sind darüber hinaus Erleichterungen bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen für kurzzeitgebundene Beschäftigungen (Saisonarbeiter) und für Grenzgängerbeschäftigungen aus der CSFR und Polen. Wir schätzen den damit verbundenen Effekt – global und auf Jahresbasis gerechnet – für 1991 aber noch nicht hoch ein³.

³ Vergleichsweise größeres Gewicht hat das mit der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern verbundene Arbeitsvolumen. Gegenwärtig gibt es einen Kontingentrahmen für über 100 000 Werkvertragsarbeitnehmer, der im November 1991 zu 80% ausgeschöpft war. Das damit verbundene Arbeitsvolumen wird aber in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit seinem Produktionswert als Dienstleistungsimport erfaßt und bleibt insofern in der Arbeitsmarkt-Bilanz unberücksichtigt.

Übersicht 3: Ableitung der Entwicklung des Arbeitskräftepoten-

		1991	1992
A. Wohnortskonzept (Vorjahresveränderung in 1000)			
1	Deutsche	228	151
	Vorgabe Langfristprojektion		
2	Demographische Komponente (ohne Wanderungen)	-133	-145
3	Verhaltenskomponente	84	86
4	Summe	-49	-59
5	Aus Zuzügen vom Gebiet der neuen Bundesländer (einschl. Ost-Berlin) ¹	170	134
6	Aus Zuzügen von Aussiedlern ¹	154	118
7	Sonstiges ²	-47	-42
8	Ausländer	250	275
	Vorgabe Langfristprojektion		
9	Demographische Komponente (ohne Wanderungen)	27	30
10	Verhaltenskomponente	9	7
11	Summe	36	37
12	Aus Wanderungssaldo ohne Asylzuwanderungen	100	75
13	Aus Asylzuwanderungen ³	114	163
14	Sonstiges	0	0
15	Deutsche und Ausländer	478	426
B. Pendler (Jahresdurchschnitte in 1000)			
16	Pendlersaldo mit dem Gebiet der neuen Bundesländer (einschl. Ost-Berlin)	357	485
17	Auspendler in das Ausland	152	130
18	Pendlersaldo Deutsche	205	355
19	Vorjahresveränderung in 1000	292	150
20	Einpendler aus dem Ausland	82	90
21	Pendlersaldo Ausländer	82	90
22	Vorjahresveränderung in 1000	6	8
23	Pendlersaldo Deutsche und Ausländer	287	445
24	Vorjahresveränderung in 1000	298	158
C. Beschäftigungsortskonzept (Vorjahresveränderung in 1000)			
25	Deutsche	518	301
26	Ausländer	258	283
27	Deutsche und Ausländer	776	584
D. Nachrichtlich: Annahmen (Jahressummen, -salden, bzw. -durchschnitte in 1000)			
28	Zuzüge von Aussiedlern ^{6 8}	204	213
29	Zuzüge vom Gebiet der neuen Bundesländer (einschl. Ost-Berlin) ⁸	200	150
30	Wanderungssaldo Deutsche ⁴	354	285
31	Teilnehmer an Vollzeit-FuU-Maßnahmen ⁵	237	240
32	Teilnehmer an Deutschkursen ⁵	67	50
33	Wanderungssaldo Ausländer (ohne Asylzuwand.) ⁴	150	100
34	Asylzuwanderungen ^{7 8}	254	167

Quelle: IAB

Die Gesamtzunahme des Arbeitskräftepotentials nach dem Wohnortskonzept beträgt mithin 480 000 Personen. Hinzu kommt eine außergewöhnliche Zunahme des Pendlersaldos mit den neuen Bundesländern um 290 000 Personen bei gleichzeitig nur wenig veränderten Pendlerbeziehungen mit dem Ausland. Der Arbeitsmarkt-Monitor als Instrument zur Beobachtung der Bewegungen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt wies für November 1990 eine Pendlerzahl von gut 200 000 aus, die bis März 1991 auf über 300 000 und bis Juli auf fast 450 000 stieg. Wir nehmen an, daß bis Jahresende diese Zahl weiter, wenn auch verlangsamt, zugenommen hat. Im Jahresdurchschnitt errechnet sich ein Pendlersaldo von 360 000 Personen. Dabei schätzen wir die Pendlerbewegung in der umgekehrten Richtung, also von West nach Ost, vorerst noch sehr niedrig ein. (Arbeitnehmer, die im Westen bezahlt werden, aber im Osten arbeiten, werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht als Pendler gezählt).

2.1.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Alles in allem erhöhte sich das Arbeitsangebot im Jahresdurchschnitt 1991 gegenüber dem Vorjahr um 780 000 Personen, während die Arbeitsnachfrage um 800 000 stieg. Diese Veränderungen führten – ebenfalls im Jahresmittel gerechnet – zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit um 0,2 Mio. auf 1,7 Mio. Bestimmend für die Abnahme war der Arbeitslosenbestand zu Jahresbeginn, der deutlich niedriger lag als im Durchschnitt 1990 (rechnerischer Überhang). Über weite Strecken des Jahres 1991 blieb die saisonbereinigte Arbeitslosigkeit nahezu unverändert.

Die Stille Reserve hat sich 1991 erhöht. Maßgebend dafür war die Zunahme des ausländischen Erwerbspersonenpotentials, vor allem im Gefolge des Wegfalls der Wartezeitenregelung. Asylbewerber, die erstmals in der Bundesrepublik eine Arbeit aufnehmen wollen, werden nämlich nicht als Arbeitslose registriert, sondern als nichtarbeitslose Arbeitsuchende. Die Stille Reserve bei den Deutschen blieb 1991 auf dem Vorjahresniveau.

2.2 Voraussichtliche Entwicklung 1992

2.2.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Nach allgemeiner Einschätzung wird die konjunkturelle Atempause, die im zweiten Halbjahr 1991 eingetreten ist, bis in das Jahr 1992 hinein andauern. Für den weiteren Verlauf wird dann wieder mit einer Aufwärtsentwicklung

¹ Abgeleitet aus monatlichen Zuzugszahlen unter Berücksichtigung u. a. des Zeitverzugs, der durch die Beteiligung an Bildungsmaßnahmen (auch Deutschlehrgänge für Aussiedler) entsteht. -

² Sonstige Wanderungseffekte und veränderte Bildungsbeteiligung im AFG-Bereich. -

³ Abgeleitet aus monatlichen Zuzugszahlen; potentialwirksam 50%. Bis 1986 zur Hälfte erst im Folgejahr, ab 1987 bis Juni 1991 zur Hälfte erst im fünften Folgejahr. Durch die Änderung des Arbeitserlaubnisverfahren ergibt sich für Juli 1991 ein Schub von „Altfällen“ (die noch in der Fünf-Jahres-Wartezeit stehenden aus den Jahren 1987 bis 1990 und die aus dem ersten Halbjahr 1991), die potentialwirksam werden. -

⁴ Bevölkerung; potentialwirksam 50% im Folgejahr. -

⁵ Jahresdurchschnitte. -

⁶ Dies sind 1991 93% der Gesamtzuzüge von Aussiedlern nach Deutschland, 1992 85%.

⁷ Dies sind 1991 99% der Gesamtzuzüge von Asylbewerbern nach Deutschland, 1992 93%.

⁸ Bevölkerung, nicht Erwerbspersonen.

gerechnet. So erwarten die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute (Gemeinschaftsdiagnose Oktober 1991) im Jahresdurchschnitt 1992 eine Zunahme des (realen) *Bruttoinlandsprodukts* um 2% und der Sachverständigenrat um gut 2%, wobei der Anstieg im ersten Halbjahr verfallen ausfallen würde 1½ bis 2% gegenüber 1. Halbjahr 91) und im zweiten Halbjahr dann eine Beschleunigung eintreten soll (+ 2½ %).

Wie immer ist eine solche Vorausschätzung an Prämissen geknüpft. Offen bleibt nicht nur, ob sie eintreten, sondern auch ob sie, wie z. B. die weltwirtschaftliche Belebung, früher oder später als erwartet zum Tragen kommen. Auch dadurch kann der Jahreswert des Bruttoinlandsprodukts wesentlich beeinflusst werden. Deshalb wird im Rechenwerk der Arbeitsmarktbilanz auch eine günstigere und eine ungünstigere Variante vorgelegt (2½% und 1½% Wachstum des Bruttoinlandsprodukts). Bei der Kommentierung beschränken wir uns im wesentlichen auf die Darstellung der Arbeitsmarktwirkungen eines Wachstums von 2%.

Für diesen Fall, der voraussetzt, daß die insgesamt optimistische Grundstimmung der Wirtschaft Bestand hat und die expansiven Kräfte etwa um die Jahresmitte wieder an Fahrt gewinnen, gehen wir davon aus, daß die personellen Dispositionen der Wirtschaft insgesamt positiv bleiben. Alles in allem wird es aber bei der Erwerbstätigkeit im Jahresverlauf 1992 nur wenig aufwärts gehen. Bei unserer mittleren Variante rechnen wir damit, daß die Erwerbstätigkeit im Jahresdurchschnitt um ¼ Mio. zunimmt. Dabei schlägt vor allem ein rechnerischer Überhang zu Buch. Von daher kann es im Verlauf der Monate durchaus zu Stagnationsphasen kommen.

Von Einfluß auf die gedämpfte Beschäftigungsentwicklung ist vor allem das geringere Produktionswachstum. Hinzu kommt, daß die Wirtschaft ihren „Personalmantel“ schon 1991 eher großzügiger geschneidert hat, als dies für das aktuell realisierte Produktionsvolumen notwendig gewesen wäre. Zu berücksichtigen ist auch, daß die jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen 1992 – entgegen dem Trend – ansteigen wird. Auch von daher kann ein guter Teil der erwarteten Produktionsmehrung alimentiert werden.

Auf die Komponenten der *Arbeitszeit* gesehen, sieht die Entwicklung folgendermaßen aus: Die in Stufenplänen weitgehend festgeschriebene weitere Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit kommt 1992 vorübergehend nahezu zum Stillstand (– 0,1%), nächste Schritte (z. B. in der Metall- und Elektroindustrie) sind erst für 1993 vereinbart. Der Effekt der zunehmenden Teilzeitbeschäftigung dürfte ähnlich sein wie im Vorjahr (– 0,2%). Aufgrund des verlangsamten Wachstums wird die Zahl der Kurzarbeiter im Jahre 1992 voraussichtlich weiter um 100 000 auf 250 000 ansteigen; zugleich könnte der Abbau von Überstunden größer werden. Beide konjunkturellen Komponenten zusammen werden somit 1992 mehr Einfluß auf die Gesamtveränderung der Jahresarbeitszeit haben (– 0,6%) als im Vorjahr (– 0,2%). Weil es aber mehr Arbeitstage gibt (+ 1,4%), bedingt durch das Schaltjahr und die Lage der Feiertage, wird die effektive Jahresarbeitszeit aller Arbeitnehmer insgesamt um 0,8% ansteigen.

Bei dieser Konstellation von Produktion, Beschäftigung und Arbeitszeit würde die rechnerische Produktivität, also das Produktionsergebnis je Erwerbstätigenstunde, nur geringfügig wachsen (+ 0,3%). Darin drückt sich vor allem

Übersicht 4: Bruttoinlandsprodukt, Arbeitsvolumen, Erwerbstätige, Jahresarbeitszeit, und Arbeitsproduktivität – Bisheriges Bundesgebiet –

Jahres- durch- schnitt bzw. -summe	Bruttoinlands- produkt 1)		Arbeitsvolumen		Erwerbstätige		Arbeitszeit je Erwerbstätigen 2)		Produktivität je Erwerbs- tätigenstunde		Arbeits- tage- Effekt
	Mio. DM	Veränd. in %	Mio. Arb.-std.	Veränd. in %	Personen in 1000	Veränd. in %	Arbeits- stunden	Veränd. in %	in DM	Veränd. in %	Veränd. in %
1960	856500	0.0	56085.0	0.0	26063	0.0	2151.9	0.0	15.27	0.0	0.0
1961	895200	+ 4.5	56208.1	+ 0.2	26426	+ 1.4	2127.0	- 1.2	15.93	+ 4.3	+ 0.5
1962	936300	+ 4.6	55626.8	- 1.0	26518	+ 0.3	2097.7	- 1.4	16.83	+ 5.7	- 0.4
1963	962200	+ 2.8	54655.8	- 1.7	26581	+ 0.2	2056.2	- 2.0	17.60	+ 4.6	- 0.4
1964	1026300	+ 6.7	55285.8	+ 1.2	26604	+ 0.1	2078.1	+ 1.1	18.56	+ 5.4	+ 1.0
1965	1081400	+ 5.4	55104.6	- 0.3	26755	+ 0.6	2059.6	- 0.9	19.62	+ 5.7	+ 0.3
1966	1112000	+ 2.8	54394.2	- 1.3	26673	- 0.3	2039.3	- 1.0	20.44	+ 4.2	- 0.2
1967	1108700	- 0.3	51533.1	- 5.3	25804	- 3.3	1997.1	- 2.1	21.51	+ 5.2	- 0.5
1968	1170000	+ 5.5	51300.8	- 0.5	25826	+ 0.1	1986.4	- 0.5	22.81	+ 6.0	- 0.2
1969	1257100	+ 7.4	51572.1	+ 0.5	26228	+ 1.6	1966.3	- 1.0	24.38	+ 6.9	- 0.2
1970	1321400	+ 5.1	51768.1	+ 0.4	26560	+ 1.3	1949.1	- 0.9	25.53	+ 4.7	+ 0.4
1971	1361200	+ 3.0	51362.6	- 0.8	26668	+ 0.4	1926.0	- 1.2	26.50	+ 3.8	+ 0.5
1972	1419100	+ 4.3	50881.3	- 0.9	26774	+ 0.4	1900.4	- 1.3	27.89	+ 5.2	- 0.4
1973	1488200	+ 4.9	50537.6	- 0.7	27066	+ 1.1	1867.2	- 1.7	29.45	+ 5.6	- 0.3
1974	1492100	+ 0.3	49016.1	- 3.0	26738	- 1.2	1833.2	- 1.8	30.44	+ 3.4	- 0.4
1975	1471200	- 1.4	46802.2	- 4.5	26020	- 2.7	1798.7	- 1.9	31.43	+ 3.3	+ 0.1
1976	1549800	+ 5.3	47400.3	+ 1.3	25882	- 0.5	1831.4	+ 1.8	32.70	+ 4.0	+ 1.7
1977	1593900	+ 2.8	46597.2	- 1.7	25919	+ 0.1	1797.8	- 1.8	34.21	+ 4.6	- 0.8
1978	1641600	+ 3.0	46555.8	- 0.1	26130	+ 0.8	1781.7	- 0.9	35.26	+ 3.1	- 0.4
1979	1709200	+ 4.1	46783.6	+ 0.5	26568	+ 1.7	1760.9	- 1.2	36.53	+ 3.6	- 0.3
1980	1727500	+ 1.1	47101.7	+ 0.7	26980	+ 1.6	1745.8	- 0.9	36.68	+ 0.4	+ 0.3
1981	1730500	+ 0.2	46598.3	- 1.1	26951	- 0.1	1729.0	- 1.0	37.14	+ 1.3	- 0.2
1982	1714100	- 0.9	46187.1	- 0.9	26630	- 1.2	1734.4	+ 0.3	37.11	- 0.1	+ 0.5
1983	1740900	+ 1.6	45343.3	- 1.8	26251	- 1.4	1727.3	- 0.4	38.39	+ 3.5	0.0
1984	1789300	+ 2.8	45221.3	- 0.3	26293	+ 0.2	1719.9	- 0.4	39.57	+ 3.1	- 0.4
1985	1823200	+ 1.9	44928.0	- 0.6	26489	+ 0.7	1696.1	- 1.4	40.58	+ 2.6	- 0.7
1986	1863800	+ 2.2	45257.7	+ 0.7	26856	+ 1.4	1685.2	- 0.6	41.18	+ 1.5	+ 0.2
1987	1890300	+ 1.4	45265.5	+ 0.0	27050	+ 0.7	1673.4	- 0.7	41.76	+ 1.4	+ 0.4
1988	1960500	+ 3.7	45700.3	+ 1.0	27261	+ 0.8	1676.4	+ 0.2	42.90	+ 2.7	+ 0.4
1989	2024200	+ 3.2	45756.9	+ 0.1	27631	+ 1.4	1656.0	- 1.2	44.24	+ 3.1	- 0.4
1990 3)	2119700	+ 4.7	46087.0	+ 0.7	28433	+ 2.9	1620.9	- 2.1	45.99	+ 4.0	- 0.7
1991 3)	2191770	+ 3.4	46868.9	+ 1.7	29237	+ 2.8	1603.1	- 1.1	46.76	+ 1.7	0.0
1992 4)	2235610	+ 2.0	47722.2	+ 1.7	29507	+ 0.9	1615.9	+ 0.8	46.89	+ 0.3	+ 1.4

¹ Real, in Preisen von 1980. – ² Entwicklung der Arbeitstage voll enthalten. – ³ Vorläufig. – ⁴ Schätzung.
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IAB.

der Sondereffekt der Arbeitszeitentwicklung aus. Rechnet man den Arbeitstageeffekt nur zur Hälfte (was üblicherweise in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen geschieht), wächst die Produktivität um 1%. Gleichwohl ist das deutlich weniger als im langjährigen Durchschnitt (vgl. Übersicht 4). Bei anhaltend positiver Verfassung und Grundstimmung der Wirtschaft wird diese vergleichsweise geringe Zunahme wohl vorübergehend hingenommen werden.

2.2.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Bei der Vorausrechnung des Kräfteangebots in diesen Jahren muß folgendes bedacht werden: Während über weite Strecken der jüngeren Vergangenheit diese Seite des Arbeitsmarktes durch die Entwicklung von Bevölkerung und Erwerbsbeteiligung im Inland bestimmt wurde, die im allgemeinen recht zuverlässig eingeschätzt werden kann, ist jetzt der Zustrom von außen maßgebend. Dieser unterliegt aber vielfältigen ökonomischen und außerökonomischen Einflüssen, die schwer vorzuschätzen sind. Deshalb trägt die folgende Quantifizierung in hohem Maß den Charakter einer Setzung.

Dabei haben wir unterstellt, daß keine neuen „Umbrüche“ eintreten und der deutsche Arbeitsmarkt im gleichen Maß geöffnet bleibt wie zuletzt. Weil aber das Arbeitsangebot auch von der Arbeitsnachfrage bestimmt wird, ist in unserer Angebotsschätzung auch die von uns für wahrscheinlich gehaltene ruhigere gesamtwirtschaftliche Entwicklung (Bruttoinlandsprodukt: + 2%) berücksichtigt.

So könnte nach zwei Jahren außergewöhnlicher Expansion das im alten Teil des Bundesgebiets wirksame Arbeitsangebot jetzt langsamer wachsen. Die Zunahme wird aber weiterhin beachtlich bleiben. Aufgrund des nachfolgend dargestellten Rechenwerks halten wir einen Anstieg jahresdurchschnittlich um 580 000 für möglich (nach jeweils Größenordnungsmäßig 700 000 in den Jahren 1990 und 1991). Wir sehen darin aber eher eine Untergrenze.

Ein wesentlicher Faktor für die Entwicklung des Arbeitsangebots wird nach wie vor die Pendlerbewegung sein. Angesichts der erwarteten weiteren Verschlechterung der Beschäftigungslage in den neuen Bundesländern wird die Bereitschaft, in den Westen zu pendeln, zunächst groß bleiben. In den Bau- und bauverwandten Berufen, die einen nennenswerten Teil der Pendler stellen, dürfte der Druck aber nachlassen, da hier am ehesten mit einer Besserung im Osten zu rechnen ist. Auf der anderen Seite ist auch in Rechnung zu stellen, daß sich im Westen 1992 voraussichtlich nicht viele zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten auftun.

Angebots- und Nachfrageeinflüsse zusammengekommen erwarten wir in den ersten Monaten des Jahres nochmals eine leichte Zunahme dieses Pendlersaldos, im weiteren Verlauf Stagnation. Jahresdurchschnittlich könnte er sich auf 485 000 belaufen; wegen des großen rechnerischen Überhangs zum Jahresbeginn resultiert daraus aber immer noch ein Anstieg um gut 100 000 gegenüber dem Jahresmittel 1991.

Die Zahl der Auspendler aus den alten Bundesländern ins Ausland veranschlagen wir auf eine Größenordnung von 130000 etwas weniger als in den Vorjahren. Bei diesem Personenkreis handelt es sich um Beschäftigte bei den Stationierungstreitkräften (die als Arbeitgeber mit Sitz im Ausland gerechnet werden), daneben um Grenzgänger.

Nach den bisher bekannt gewordenen Daten und Planungen ist der Abbau der Beschäftigung bei den Stationierungstreitkräften schon im Gange und wird sich fortsetzen.

Die Zuzüge aus den neuen Bundesländern werden auch 1992 eine Rolle für das Arbeitsangebot spielen. Der Wohnungsmangel in den Ballungsgebieten als den Hauptzielen der Zuwanderung (der zur ruhigeren Nachfrage nach Arbeitskräften, dem Hauptfaktor, hinzukommt) wird aber hemmend wirken. Allerdings rechnen wir damit, daß auch Erwerbspersonen, die zunächst als Pendler im Westen arbeiteten, umziehen werden. Von daher könnten die Zuzüge insgesamt nicht wesentlich geringer ausfallen als im Vorjahr. Wir halten eine Erhöhung des Arbeitsangebots durch die Wanderung von Ost nach West im Jahresdurchschnitt um 130000 für erwartbar (1991: 170000). Der Wanderung in der Gegenrichtung messen wir noch kein größeres Gewicht bei.

Für die Aussiedler aus ost- und südosteuropäischen Ländern unterstellen wir eine Fortdauer des (verlangsamten) Zustroms. So würde sich das Arbeitsangebot um 120 000 erhöhen.

Bei der (einheimischen) deutschen Bevölkerung (ohne Wanderungen und Pendler) ist demographisch bedingt erneut ein Rückgang des Potentials um gut 140 000 zu erwarten, der vom Effekt der weiter wachsenden Erwerbsbeteiligung der Frauen (+90 000) nur zum Teil ausgeglichen wird.

Soweit sich das ausländische Arbeitsangebot aus der bereits seit längerem im (westlichen) Bundesgebiet lebenden Wohnbevölkerung speist, ist mit einem Anstieg - demographische und Verhaltenskomponente zusammengekommen - um 40 000 zu rechnen.

Was die Zuwanderung von Ausländern für das Angebot an Arbeitskräften bedeuten könnte, ist schwer einzuschätzen. Wir gehen aber davon aus, daß sie angesichts des Wohlfahrtsgefälles in der Welt und der Attraktivität der Bundesrepublik lebhaft bleiben wird. Dazukommt, daß der seit Mitte der siebziger Jahre für Nicht-EG-Ausländer relativ geschlossene Arbeitsmarkt inzwischen wieder stärker geöffnet ist. Mangels besserer Hypothesen haben wir (gleichbleibende aufenthalts- und arbeitsrechtliche Gegebenheiten unterstellt) in unsere Rechnung eine ähnlich große Zunahme des Arbeitsangebots durch Zuwanderung von Ausländern (ohne Asylbewerber) eingesetzt wie im Vorjahr (75 000).

Noch deutlicher wird das Arbeitsangebot durch Asylbewerber zunehmen, und zwar nicht nur durch aktuelle Zuwanderungen (die wir in der Größenordnung des Vorjahres veranschlagen), sondern ebenso durch die Abschaffung der Wartezeit, die seit Mitte 1991 auch früher eingereisten Asylbewerbern den rascheren Zutritt zum Arbeitsmarkt einräumt. Beide Faktoren zusammengekommen ergibt sich für 1992 eine Erhöhung des Potentials um 160 000 Personen.

2.2.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Erstmals seit drei Jahren ist 1992 wieder ein Anstieg der Arbeitslosigkeit wahrscheinlich. Zwar könnte das Angebot an Arbeitskräften mit + 0,6 Mio. weniger zunehmen als im Vorjahr, doch wird der Zuwachs bei der Erwerbstätigkeit noch mehr nachlassen (+ ¼ Mio.). Die Arbeitslosigkeit würde sich dabei nach unserer Einschätzung im Jahres-

durchschnitt 1992 um 100 000 Personen erhöhen, die Stille Reserve um 200 000.

Auch für den Fall der günstigeren „oberen Variante“ rechnen wir noch mit einem (freilich etwas geringeren) Anstieg der Arbeitslosigkeit. Wir gehen zwar davon aus, daß dann die Beschäftigung mehr nach oben tendiert, zugleich aber auch das Arbeitsangebot (Pender) etwas stärker zunimmt. Außerdem würden wohl Produktivitätsreserven mobilisiert. Sollte das Produktionswachstum auf die ungünstigere „untere Variante“ begrenzt bleiben, nimmt die Erwerbstätigkeit im Jahresdurchschnitt weit weniger zu (was im Jahresverlauf eine Abnahme bedeuten würde). Für diesen Fall könnten sich Arbeitslosigkeit und Stille Reserve spürbar erhöhen, selbst bei dann etwas weniger wachsendem Arbeitsangebot (vgl. Übersicht 1).

3 Der Arbeitsmarkt im neuen Teil des Bundesgebiets

3.1 Entwicklung 1991

3.1.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Niveau und Entwicklung der Erwerbstätigkeit sind auch im Rückblick nach wie vor schwer einzuschätzen. Angesichts der Umbruchsituation und der erst im Aufbau befindlichen Berichtssysteme sind alle Informationen zur Beschäftigung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet (weit mehr als z. B. die Arbeitslosenzahlen im Rahmen der Geschäftsstatistik der Arbeitsämter). Dies gilt gleichermaßen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, für Ergebnisse aus Erhebungen bei Betrieben (kein stabiler Berichtskreis), Personenbefragungen (Statuswechsel, Pendlerbewegung, Abwanderung) und den Meldeverfahren zu den Sozialversicherungen (Bearbeitungszeiten).

Für die „Ausgangssituation“ im Herbst 1989 übernehmen wir die vorläufige Erwerbstätigenzahl der amtlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von 9,8 Mio. Wir schätzen, daß es zwischen Herbst 1989 und dem Jahresende 1990 zu einem Rückgang um etwa 1,8 Mio. auf 8 Mio. (Inlands-konzept) gekommen ist. Die Befragungsergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors (Erhebungstermine November 1990, März und Juli 1991) zeigen einen kontinuierlichen Rückgang bis in den Sommer 1991 hinein an. Erste Ergebnisse aus dem Meldeverfahren zur Arbeitslosenversicherung (beitragspflichtig Beschäftigte nach dem AFG) und zu den gesetzlichen Krankenversicherungen (beitragspflichtig Beschäftigte mit Anspruch auf Entgeltfortzahlung für mindestens sechs Wochen) für das zweite Halbjahr deuten auf eine weiter fortschreitende Abnahme der Zahl der abhän-

gig Beschäftigten hin. Umgekehrt ist ein weiterer Anstieg bei den Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen unterstellt. Wir gehen davon aus, daß am Jahresende 1991 die Gesamtzahl der Erwerbstätigen bei 6,9 Mio. gelegen haben könnte.

Im *Jahresverlauf* hätte sich so eine Abnahme um 1,1 Mio. ergeben (1990: – 1,7 Mio.). Das wäre ein geringerer Rückgang als vielfach für dieses Jahr erwartet worden war. Von Einfluß darauf war u. a. der Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die stärker forciert wurden als ursprünglich vorgesehen. Informationen aus Betriebsbefragungen und den Arbeitsämtern (insbesondere die Meldungen über anzeigepflichtige Entlassungen) lassen außerdem den Schluß zu, daß viele Betriebe weiterhin bestrebt waren, den Personalabbau zeitlich zu strecken.

Die Abnahme der Beschäftigtenzahl wäre auch größer ausgefallen, wenn nicht in starkem Maße das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit genutzt worden wäre. Die zur Jahresmitte 1991 um ein halbes Jahr verlängerte besondere Regelung nach § 63(5) AFG (DDR), die die Betriebe in hohem Maß von Lohnkosten entlastet, spielte dabei eine große Rolle.

Nachdem die Kurzarbeiterzahl im April 1991 ihren Höhepunkt mit über 2 Mio. Personen erreicht hatte, ging sie seitdem zurück. Im Jahresdurchschnitt arbeiteten 1,6 Mio. Beschäftigte weniger als betriebsüblich; gegenüber 1990 waren dies 860 000 Personen mehr.

In der Erwerbstätigenzahl sind auch Personen in der sog. Warteschleife enthalten⁴. Gesamtwirtschaftlich gesehen ist dieser Personenkreis mit anderen Arbeitnehmern zu vergleichen, deren Arbeitszeit auf Null gesetzt wurde („Null-Kurzarbeit“). Zur Zahl der von der Warteschleife betroffenen Personen gibt es keine präzisen Angaben. Die Bundesregierung nannte anläßlich eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht eine Größenordnung zwischen 100 000 und 150 000. Die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr gab eine Zahl von 600 000 bis 700 000 Personen an. Aus dem Arbeitsmarkt-Monitor, dessen Angaben auf der Selbstzuordnung der Befragten beruhen, ergab sich für Mitte März 1991, als nahezu alle Betroffenen auch noch tatsächlich in der Warteschleife stehen mußten, je nach den angelegten Kriterien eine Größenordnung von 210 000 bis 280 000 Personen. Erwartungsgemäß ging diese Zahl im Jahresverlauf stark zurück. Nach der dritten Befragungswelle des Arbeitsmarkt-Monitors (Juli 1991) waren nur noch 60 000 bis 80 000 Personen in der „Warteschleife“.

Im *Jahresdurchschnitt* 1991 dürfte sich die Erwerbstätigkeit nach unseren Ansätzen insgesamt um 1,6 Mio. auf 7,2 Mio. verringert haben (vgl. Übersicht 5).⁵ Anders als die Verlaufsbetrachtung liefert der Blick auf die Veränderung im jeweiligen Jahresmittel den Eindruck einer beschleunigten Abwärtsbewegung. Dies ist das Ergebnis eines unterschiedlichen „negativen Überhangs“ zu Beginn beider Jahre: Während dieser Anfang 1990 eine vergleichsweise geringe Rolle gespielt hatte, fiel er 1991 erheblich ins Gewicht. Auf diesen Unterschied zwischen „Entwicklung im Verlauf“ und „Vergleich von Jahresdurchschnitten“ sei im gegebenen Zusammenhang ausdrücklich hingewiesen.

3.1.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Der schon 1990 ausgeprägte Rückgang des im neuen Teil des Bundesgebiets wirksamen Arbeitsangebots setzte sich 1991 verstärkt fort. Alle Komponenten zusammen bewirk-

⁴ Dabei handelt es sich um eine spezielle arbeitsrechtliche Konstruktion, die im Einigungsvertrag für beschäftigte Arbeitnehmer in der öffentlichen Verwaltung geschaffen wurde. Die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer in Einrichtungen, die nach der Herstellung der Einheit Deutschlands weder auf den Bund noch auf bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts oder auf Einrichtungen der Länder überführt wurden, ruhten spätestens von Anfang 1991 an für höchstens 6 Monate (für über 50jährige Arbeitnehmer für höchstens 9 Monate). Während dieser Zeit sollten gegebenenfalls erforderliche Weiterbildungsmaßnahmen anlaufen. Wurde der Arbeitnehmer nach Ablauf der Warteschleife nicht weiterbeschäftigt, endete das Arbeitsverhältnis mit Ablauf dieser Frist.

⁵ Das Statistische Bundesamt veranschlagt nach jüngsten vorläufigen Berechnungen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Erwerbstätigenzahl im Jahresdurchschnitt 1991 auf 6,9 Mio. Danach belief sich der Rückgang von 1990 auf 1991, wiederum jahresdurchschnittlich, auf 1,9 Mio. Die Abnahme wäre so um 0,3 Mio. größer als nach unserem Ansatz. Angesichts der weiter oben angesprochenen Unsicherheiten bei den zugrundeliegenden Erhebungen schließen wir eine solche stärkere Verringerung der Beschäftigung nicht aus, können sie aber im Rahmen unseres Kontextsystems für den Arbeitsmarkt nicht nachvollziehen (vgl. auch Fußnote 7).

Übersicht 5: Zur Arbeitsmarktentwicklung 1990 bis 1992 in den neuen Bundesländern

		1990	1991	1992
A. Veränderungen gegen Vorjahresdurchschnitt in 1000				
1	Erwerbstätige	-1027	-1620	- 950
2	Kurzarbeiter (Kug)	+ 758	+ 858	- 891
3	Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit	+ 379	+ 526	- 615
4	Summe Erwerbstätige und Ausfall durch Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit	-1406	-2146	- 335
5	Arbeitskräfteangebot insgesamt	- 787	- 947	- 513
6	davon durch			
7	- Auspendlerüberschuß ³	- 68	- 289	- 128
8	- Wanderungen	- 359	- 173	- 86
9	- Vorruhestand	- 180	- 220	.
10	- Altersübergangsgeld	- 10	- 179	- 169
11	- Folgewirkung befristeter Altersübergangsregelungen ¹	.	+ 44	+ 88
12	- Teilnehmer an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU) ²	- 5	- 115	- 200
13	- Übriges	- 165	- 15	- 18
13	Registrierte Arbeitslose	+ 240	+ 673	+ 437
B. Jahresdurchschnittsbestände 1000				
14	Erwerbstätige	8831	7211	6261
15	Registrierte Arbeitslose	240	913	1350
16	Kurzarbeiter (Kug)	758	1616	725
17	Durchschnittl. Arbeitsausfall (%)	50	56	40
18	Summe registrierte Arbeitslose und Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit	619	1818	1640
19	Auspendlerüberschuß ³	68	357	485
20	Zuzüge (Bevölkerung, Jahressumme)	69	88	111
21	Fortzüge (Bevölkerung, Jahressumme)	474	224	164
22	Vorruhestand	180	365	146
23	Altersübergangsgeld	10	189	353
24	Teilnehmer an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU) ²	5	120	320

¹ Nach Auslaufen der speziellen Altersübergangsregelungen 1991 bzw. 1992 steht der in das Erwerbsleben hereinwachsenden Altersgruppe kein entsprechender Abgang in Rente mehr entgegen. -

² Vollzeit; ohne Kurzarbeiter und Empfänger von Wartegeld. -

³ Nur Ein- bzw. Auspendler über die Grenzen zwischen den neuen Bundesländern und dem bisherigen Bundesgebiet.

Quelle: IAB.

ten jahresdurchschnittlich gerechnet eine Abnahme um gut 900 000 Personen (1990: knapp 800 000). Zu dieser Entwicklung trugen Pendlerbewegung und Abwanderungen ebenso bei wie der massive Einsatz sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

In etlichen Fällen wird der Vorruhestand erst im vierten Quartal wirksam geworden sein. In unserer Rechnung sind auch diese als Zugänge im dritten Quartal gebucht.

Wanderung und Pendlerbewegung

Angesichts des fortschreitenden Abbaus von Arbeitsplätzen im Osten und günstiger Beschäftigungsmöglichkeiten im Westen zogen auch 1991 viele Personen in die alten Bundesländer. Auf das Jahr gerechnet, dürfte aufgrund der innerdeutschen Ost-West-Wanderung ein Rückgang des Arbeitsangebots um 140 000 Personen eingetreten sein. Den Potentialeffekt der Außenwanderung schätzen wir auf ca. - 30 000.

Größeres Gewicht als der Abwanderung kam 1991 der Pendlerbewegung zu. Für den Jahresdurchschnitt 1991 veranschlagen wir den Pendlersaldo auf 360 000, gegenüber dem Vorjahr ist dies eine Zunahme um 290 000 (im einzelnen vgl. dazu die Ausführungen unter 2.1.2).

Vorruhestandsregelungen

Besondere Bedeutung für die Verringerung des Arbeitsangebots kam 1991 Sonderregelungen zu, die Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsplatz aufgeben mußten, unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eines vorzeitigen Ruhestands einräumten. Die bis 2. Oktober 1990 geltende Verordnung über ein Vorruhestandsgeld betraf Arbeitnehmer ab fünf Jahre vor Erreichen des Rentenalters (also Männer ab dem 60. und Frauen ab dem 55. Lebensjahr). Das ab 3. Oktober 1990 als Nachfolgeregelung eingeführte Altersübergangsgeld galt zunächst für Arbeitnehmer ab dem 57. Lebensjahr, für Frauen, die bis Ende 1990 ihren Arbeitsplatz verloren, ab 55 Jahren. Seit Juli 1991 ist die Möglichkeit, Altersübergangsgeld zu beziehen, generell auf Personen ab dem 55. Lebensjahr ausgedehnt.

Auch wenn es seit Beginn des vierten Quartals 1990 keine Neueintritte in den Vorruhestand mehr gab⁶, wirkte dieser entlastend in das Jahr 1991 hinein. Im Jahresdurchschnitt rechnen wir der Vorruhestandsregelung eine Verringerung des Arbeitsangebots um 220 000 Personen zu (1990: - 180 000).

In die gleiche Richtung wirkt das Altersübergangsgeld, von dem insbesondere seit der Jahresmitte 1991 (Senkung auf das 55. Lebensjahr) verstärkt reduzierende Effekte ausgingen. Im Jahresdurchschnitt belief sich die damit verbundene Abnahme des Arbeitsangebots auf 180 000 Personen.

Vollzeitbildungsmaßnahmen

Die berufliche Weiterbildung ist eine wichtige Voraussetzung dafür, daß neue und umstrukturierte Arbeitsplätze auch mit dafür qualifizierten Arbeitskräften besetzt werden können. Vollzeitmaßnahmen der Arbeitsämter spielen dabei eine große Rolle. Zunächst entlasten sie auch den Arbeitsmarkt unmittelbar. Weil diese Maßnahmen kräftig gesteigert wurden, war im Jahresdurchschnitt 1991 das Arbeitsangebot um 115 000 Personen niedriger als im Vorjahr.

Weitere Einflüsse auf das Arbeitsangebot

Ob darüber hinaus andere Faktoren das Arbeitsangebot im Jahr 1991 beeinflusst haben, läßt sich schwer abschätzen. Wir vermuten aber, daß dies nur in geringem Maß der Fall war. Der Rückgang der Erwerbstätigkeit kann nämlich - wie die Arbeitsmarktbilanz zeigt - weitgehend durch die Entwicklung der Verbleibskonten, für die statistische Daten vorliegen, „erklärt“ werden. So weist das Sammel-

konto „Übriges“ insgesamt nur eine geringe rechnerische Veränderung aus.⁷

Dabei könnte die demographische Komponente eine Rolle spielen. Vorläufige Berechnungen über die Entwicklung der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter legen einen Rückgang des Arbeitsangebots für 1991 nahe⁸. Dazu kommt, daß die Bildungsbeteiligung auch außerhalb des AFG-Bereichs der beruflichen Weiterbildung durch den verstärkten Besuch weiterführender Schulen zugenommen hat.

Der Übergang von bisher Erwerbstätigen und/oder Arbeitslosen in die Stille Reserve dürfte nach unserer Einschätzung 1991 das aktuell wirksame Arbeitsangebot noch nicht wesentlich reduziert haben. Dafür spricht der für die meisten Erwerbspersonen gegebene Anspruch auf Arbeitslosengeld, der in der Regel auch genutzt wird und u. a. eine Arbeitslosmeldung voraussetzt.

Nicht einhellig dazu sind allerdings die Informationen aus Befragungen. Einerseits deuten Ergebnisse des Sozio-ökonomischen Panels für 1991 nicht auf einen breiteren Rückzug aus dem Erwerbsleben hin⁹. Andererseits gibt der Arbeitsmarkt-Monitor Hinweise auf nichterwerbstätige Arbeitsuchende (ohne Arbeitslose), die auf die Entstehung einer Stillen Reserve schließen lassen. Insgesamt umfaßte diese Gruppe im Juli 70 000 Personen. Die Hälfte von ihnen waren Rentner (einschl. Personen im Vorruhestand) oder Hausfrauen. Wir referieren diese Ergebnisse, müssen die damit verbundenen Fragen aber vorerst offenlassen.

Im übrigen gehen wir davon aus, daß die Aufgabe von Beschäftigungen durch Altersrentner das Arbeitsangebot im Jahr 1991 nicht mehr wesentlich reduziert hat. Angesichts des sich rapide verschlechternden Arbeitsmarkts hatten die meisten von ihnen bereits 1990 ihre Berufstätigkeit beenden müssen.

3.1.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Alle das Arbeitsangebot entlastenden Effekte zusammen (- 0,9 Mio.) hatten auch 1991 eine deutlich geringere Zunahme der Arbeitslosenzahl zur Folge, als es der Rückgang der Erwerbstätigkeit nahelegt. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm im Jahresdurchschnitt 1991, wie erwähnt, um 1,6 Mio. ab.

⁷ Anders würde sich die Situation darstellen, wenn man bei der Entwicklung der Erwerbstätigkeit den stärkeren Rückgang zugrundelegt, wie ihn die Rechnung des Statistischen Bundesamtes ausweist. Da wir die Zahlenansätze in den anderen Verbleibskonten als valide einschätzen, würde die um 0,3 Mio. größere Abnahme der Erwerbstätigkeit nach der Rechnung des Bundesamtes beim Sammelkonto „Übriges“ zu Buche schlagen. Angesichts der unvollständigen Datenlage über die demographische Entwicklung, die Entwicklung der Bildungsbeteiligung außerhalb des AFG-Bereichs und der Stillen Reserve wollen wir eine stärkere Besetzung der Position „Übriges“ nicht grundsätzlich ausschließen. Für eine so starke Aufstockung fehlen uns aber die Anhaltspunkte. Auch diese Überlegungen stützen unsere Einschätzung eines etwas weniger drastischen Rückgangs der Erwerbstätigkeit.

⁸ Vgl. Fuchs, J., Magvas, E., Thon, M., Erste Überlegungen zur künftigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im Gebiet der neuen Bundesländer, in diesem Heft.

⁹ Vgl. Holst, E., Schupp, J., Erwerbsneigung der Frauen in Ostdeutschland bei den jüngeren und mittleren Generationen unverändert hoch, Kurzfassung zum Vortrag auf der Tagung des Wissenschaftszentrums für Sozialforschung Berlin, Dezember 1991.

¹⁰ Vgl. Institut für Wirtschaftswissenschaften Berlin, IAB Nürnberg, Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen – Schnellbericht -, Dezember 1991. Die Beschäftigungsperspektiven von Ex-Treuhandfirmen – Schnellbericht-, Dezember 1991. Institut für Wirtschaftswissenschaften Berlin, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Berlin, Beschäftigungsperspektiven landwirtschaftlicher Unternehmen des Arbeitsamtsbezirks Neubrandenburg, Zwischenbericht, Berlin 1991.

Demgegenüber stieg die Zahl der Arbeitslosen weniger drastisch um 670 000 Personen auf 0,9 Mio. Mehr als die Hälfte des Erwerbstätigenrückgangs wurde also durch Abnahme des Arbeitsangebots aufgefangen.

3.2 Modellrechnungen zur Entwicklung 1992

3.2.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Die Informationsbasis für die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Größen und insbesondere die Kenntnis über das Zusammenwirken der verschiedenen Aggregate sind nach wie vor zu lückenhaft, um direkt ein Bild über die Entwicklung der Arbeitsnachfrage abzuleiten.

Gleichwohl ist die erwartete Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts eine Grundlage für unsere Einschätzung. Gemeinschaftsdiagnose und Sachverständigenrat gehen davon aus, daß der Tiefpunkt bei der Produktion im Sommer 1991 erreicht war. Sie rechnen mit einer allmählichen Belebung, die im Jahresdurchschnitt 1992 ein Plus beim (realen) Bruttoinlandsprodukt von 7½ % (Sachverständigenrat) bzw. 10% (Gemeinschaftsdiagnose) bedeuten könnte, nach Rückgängen um etwa 20% im Jahr zuvor und 15% im Jahr 1990. Eine anhaltende Ausdehnung der gesamtwirtschaftlichen Erzeugung ist notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für eine Wende auch bei der Beschäftigung. Angesichts des Nachholbedarfs bei der Arbeitsproduktivität, die 1992 erneut sprunghaft ansteigen dürfte, wird die Produktionszunahme zunächst noch mit einem weiteren Beschäftigungsrückgang einhergehen. So viel scheint sicher – bei aller Unsicherheit über die Quantitäten.

Um überhaupt Vorstellungen über die mögliche Größenordnung der Beschäftigungsveränderung zu gewinnen, haben wir in erster Linie Informationen über die Personalplanungen der Betriebe zu Rate gezogen – bisher der einzige Weg, der sich bietet. Diese Basis ist unvollkommen. Denn erstens können Planungen revidiert werden (nach unten und oben) und zweitens fehlen die Betriebe, die 1992 neu entstehen. Deshalb ist unsere Vorausschätzung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

Die bis Spätherbst 1991 vorliegenden Befragungen bei Treuhandbetrieben und bei inzwischen privatisierten Betrieben, Untersuchungen über landwirtschaftliche Regionen, Einschätzungen über den öffentlichen Sektor und Ergebnisse des Ifo-Konjunkturtests legen für den Anfang des Jahres 1992 nochmals eine deutliche Abnahme der Erwerbstätigenzahl nahe¹⁰. Anschließend, bis in den Sommer hinein, wäre nach diesen Planungen nur noch ein verlangsamter Rückgang zu erwarten. Im Verlauf des zweiten Halbjahres – früher oder später – könnten sich dann hinzukommende und wegfallende Arbeitsplätze zahlenmäßig ausgleichen. Auf das Jahresende zu scheint der Zeitpunkt erreichbar, von dem ab mehr Beschäftigungen geschaffen als aufgegeben werden, die Erwerbstätigkeit also wieder steigt. Eine kräftige Zunahme ist aber unwahrscheinlich, denn dem Aufbau neuer Arbeitsplätze wird immer noch der Abbau alter in nennenswerter Zahl gegenüberstehen.

Wir halten aber auch ein etwas anderes Verlaufsmuster für möglich. 1991 hat sich gezeigt, daß nicht wenige Beschäftigungsverhältnisse aus sozialpolitischen Gründen durchgehalten wurden, wenn sich Wege dafür fanden. Von daher dürften manche Betriebe mit einem höheren Personalbestand in das neue Jahr gegangen sein als ursprünglich

vorgesehen. Und auch 1992 wird es Bemühungen geben, beim Beschäftigtenabbau Zeit zu gewinnen. Dies würde bedeuten, daß sich der Rückgang der Erwerbstätigkeit zu Jahresbeginn in engeren Grenzen halten könnte als zunächst angenommen. Die zurückgestellten Entlassungen kämen dann wohl erst im weiteren Verlauf des Jahres zum Tragen. In diesem Falle würde der Gleichstand von Abbau und Aufbau erst auf das Jahresende zu erreicht und ein Wiederanstieg der Beschäftigung folglich erst ab 1993 in Sicht sein.

Für die *jahresdurchschnittliche* Rechnung brauchen diese Unterschiede im Verlauf nicht viel zu bedeuten. In beiden Fällen würde die Veränderung der Erwerbstätigkeit gegenüber 1991 noch von den Beschäftigungseinbußen dominiert, nicht zuletzt wiederum durch einen „negativen Überhang“. Nach unserem Ansatz könnte die Beschäftigung im Jahresmittel 1992 um gut 0,9 Mio. niedriger liegen als im Vorjahr.

Im Zusammenhang mit den Entlassungen wird es auch zu einem spürbaren Rückgang der Kurzarbeit kommen, je nach den vorstehend beschriebenen Varianten schneller oder langsamer. In jedem Fall rechnen wir aber vor allem dort mit einer deutlichen Abnahme, wo der Arbeitszeitausfall bis dahin groß war. Allmählich wird die Kurzarbeiterzahl allerdings auch deshalb zurückgehen, weil aufgrund einer stabilisierten Auftragslage in Teilbereichen wieder zur Normalarbeitszeit übergegangen werden kann.

Gleichwohl dürfte die Kurzarbeit auch 1992 immer noch einen hohen Stellenwert behalten. Nach wie vor werden viele Betriebe bestrebt sein, Personal durchzuhalten, sei es, weil sie in absehbarer Zeit mit einer Besserung rechnen, sei es, weil sie Entlassungen weiterhin strecken wollen. Dabei wird es auch von der aktuellen Ertrags- und Liquiditätslage der Betriebe abhängen, inwieweit sie diese Linie verfolgen können. Wir halten es für nicht unplausibel, die Kurzarbeiterzahl im Jahresdurchschnitt mit 0,7 Mio. für den Fall eines rascheren und mit 0,8 Mio. für den Fall eines langsameren Personalabbaus zu veranschlagen.

3.2.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Angesichts einer insgesamt immer noch nachlassenden Arbeitsnachfrage wird 1992 auch das Arbeitsangebot weiter sinken. Wir halten einen Rückgang um 0,5 Mio. gegenüber dem Jahresmittel von 1991 für möglich, was freilich nur etwa halb soviel wie im Vorjahr bedeuten würde.

Zu dieser Abnahme des Arbeitsangebots trägt unserer Einschätzung nach eine nochmals größere Zahl von Westpendlern bei, die eine Reduzierung um 130 000 Personen bewirken könnte. Etwas geringer veranschlagen wir – im Saldo gerechnet – den Entlastungseffekt durch Wanderungen in die alten Bundesländer und ins Ausland (insgesamt – 90 000 Erwerbspersonen). Dabei sind u. a. nachlassende Umzüge in die alten Bundesländer und wachsende Zuzüge von Aussiedlern unterstellt. Der Rückwanderung von ausländischen Arbeitnehmern, die aufgrund von Regierungsabkommen in der ehemaligen DDR beschäftigt

waren, dürfte 1992 nur noch untergeordnete Bedeutung zukommen.

Von wachsender Bedeutung für die Angebotsreduktion wird die Teilnahme an Vollzeitmaßnahmen zur Fortbildung und Umschulung sein. Wir rechnen im Jahresdurchschnitt mit einer Zahl, die um 200 000 höher liegt als 1991.¹¹ Wegen des rechnerischen Überhangs zu Jahresbeginn wird aber auch bei der beruflichen Weiterbildung die zusätzliche Entlastung im Jahresverlauf 1992 nicht mehr groß sein.

Eine deutliche Verringerung des Arbeitsangebots wird das Altersübergangsgeld bewirken, nachdem diese Möglichkeit, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen, bis 30. Juni 1992 verlängert worden ist. Wir veranschlagen den Entzugseffekt, der aus der Verlängerung resultiert, auf annähernd 50 000 Personen im Jahresdurchschnitt. Dabei ist eine Inanspruchnahme unterstellt, wie sie bisher zu beobachten war. Der rechnerische Überhang aus dem Jahr 1991 beträgt 120 000, so daß sich die Entlastung im Jahresmittel 1992 auf 170 000 addiert.

Die Anfang Oktober 1990 ausgelaufene Regelung des Vorruhestandsgelds reduziert dagegen 1992 das Arbeitsangebot nicht mehr. Zwar gibt es weiterhin Bestände an Vorruhegeldempfängern (deren Veränderung durch Übergänge in „Normalrente“ und durch Sterbefälle bestimmt wird), aber eine Verringerung des Arbeitsangebots ist damit nicht mehr verbunden. Denn Entzugseffekte durch vorzeitigen Abgang aus dem Erwerbsleben gab es nur bis Anfang Oktober 1990, also so lange, wie die Regelung neu in Anspruch genommen werden konnte. Im Vorjahresvergleich war dann die Entlastung bei den „Beständen“ bis weit in das Jahr 1991 hinein wirksam.

Zugleich ist zu beachten, daß mit dem Ende (befristeter) Abgangsmöglichkeiten aus dem Erwerbsleben – *ceteris paribus* – das Arbeitsangebot wieder steigt. Den Zugängen in das Erwerbsleben (insbesondere Berufsanfänger aus dem Schulsystem) stehen dann nämlich vorerst keine entsprechenden Abgänge aus dem Erwerbsleben (Altersrente) mehr gegenüber. Diesen Effekt weisen wir in unserer Arbeitsmarktbilanz als „Folgewirkung befristeter Altersübergangsregelungen“ aus. Jahresdurchschnittlich gerechnet erhöht sich dadurch das Arbeitsangebot 1992 um knapp 100 000 (Vorjahr: etwa 50 000).

3.2.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Bei der für möglich gehaltenen jahresdurchschnittlichen Entwicklung von Arbeitsnachfrage (-0,9 Mio.) und Arbeitsangebot (- 0,5 Mio.) könnte die Arbeitslosigkeit um 0,4 Mio. auf 1,35 Mio. zunehmen.

Dabei ist unterstellt, daß sich auch 1992 (sieht man von den vorzeitig in den Ruhestand gegangenen Älteren ab) noch keine größere Stille Reserve aufbaut. Gestützt wird diese Annahme durch den hohen Stellenwert, den die Erwerbsarbeit und der Beruf in der ehemaligen DDR hatten. Wir gehen davon aus, daß sich dies vorerst nicht wesentlich ändern wird¹².

4 Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA)

4.1 Im alten Teil des Bundesgebiets

Kurzarbeit, Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (FuU) und Vorruhestandsgeld haben den Arbeits-

¹¹ Bedeutung kommt Vollzeitmaßnahmen auch im Rahmen von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) zu. Soweit Teilnehmer in einem Arbeitsverhältnis bei der jeweiligen ABS stehen, werden sie als Beschäftigte gezählt. Vollzeitmaßnahmen dieses Personenkreises reduzieren insoweit nicht das Arbeitsangebot. Welche quantitative Bedeutung diesen Maßnahmen zukommt, läßt sich zur Zeit noch nicht abschätzen.

¹² Vgl. Braun, M., Arbeitsplatzunsicherheit und die Bedeutung des Berufs, Kurzfassung zum Vortrag auf der Tagung des Wissenschaftszentrums für Sozialforschung Berlin, Dezember 1991.

markt im bisherigen Bundesgebiet im Jahr 1991 in erheblichem Umfang entlastet (vgl. Übersicht 6).

Fast verdreifacht hat sich die *Zahl der Kurzarbeiter*, allerdings von einem Niveau aus (56 000), das zuletzt Anfang der siebziger Jahre unterschritten worden war. Der konjunkturellen Entwicklung entsprechend gab es im Durchschnitt des zweiten Halbjahres mehr Kurzarbeiter als im ersten (160 000 gegenüber 130 000). Auf das Jahresende hin waren schließlich annähernd 200 000 Kurzarbeiter zu verzeichnen, fast die Hälfte hiervon im Maschinenbau und in der Elektrotechnik. Im Durchschnitt fiel ein Drittel der betriebsüblichen Arbeitszeit aus.

Unter den Annahmen der Variante II der in Abschnitt 2.2 vorgelegten Alternativrechnung ist – bei vorübergehend abgeschwächter Wirtschaftsentwicklung – zunächst noch mit einem weiteren Anstieg der Kurzarbeiterzahl (v. a. im ersten Halbjahr 1992) zu rechnen. Der Jahresdurchschnitt wird auf 250 000 geschätzt.

In *Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)* wurden 1991 im Jahresmittel 83 000 Personen gefördert. Gleichwohl ist unübersehbar, daß Träger von ABM oft nicht bereit oder in der Lage sind, die mit der 9. AFG-Novelle verschlechterten Förderkonditionen zu akzeptieren. So blieben in einzelnen Regionen Fördermittel unausgeschöpft, die allerdings in den neuen Bundesländern eingesetzt werden konnten. Für das Jahr 1992 wurden die Ausgabemittel der BA für ABM im Westen gekürzt. Statt 80 000 Eintritten in ABM – sie wären erforderlich, um Austritte auszugleichen und den Bestand etwa auf dem Vorjahresniveau halten zu können – sind voraussichtlich nur 30 000-40 000 Eintritte finanzierbar. Im Jahresverlauf

ist demnach ein Rückgang des Bestands geförderter Arbeitnehmer zu erwarten. Der Durchschnittsbestand wird auf rd. 60 000 geschätzt.

Zu bedenken sind dabei die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen: Bei den in ABM zu vermittelnden Personen handelt es sich im Westen größtenteils um Personen, die am „ersten“ Arbeitsmarkt häufig geringe Chancen haben und oft nur über eine besondere Förderung integriert werden können.

Auch der gesamtfiskalische Aspekt muß im Auge behalten werden: Da die ersatzlose Kürzung zu weniger Beschäftigung und zu mehr Arbeitslosigkeit führt, bewirkt sie zum einen Mehrausgaben bei der BA und beim Bund infolge dann höherer Zahlungen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe und zum anderen Mindereinnahmen bei den Beiträgen zur BA, zur Krankenversicherung und zur Rentenversicherung sowie bei Steuern vom Einkommen und vom Verbrauch. Per Saldo wird deshalb nur wenig eingespart.

Da nach wie vor arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf vor allem im Hinblick auf besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Personengruppen besteht, bedarf es der Ausschöpfung vorhandener Spielräume und wohl auch einer Verbesserung der Förderkonditionen. Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sind keine Subventionen, sondern verbessern vielfach die Beschäftigungschancen der Geförderten.

Die Zahl der Teilnehmer an *Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen* (im Vollzeitunterricht) ist im Jahresdurchschnitt 1991 um rund 20 000 auf 237 000 angestiegen.

Übersicht 6: Entlastung des Arbeitsmarkts durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit

Maßnahmeart	Bisherige Bundesländer										Neue Bundesländer					
											1990	1991	Quartale 1991			
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 *)		JAHR	JAHR	1. Q.	2. Q.	3. Q.	4. Q.
A. Inanspruchnahme (Jahres- bzw. Quartalsdurchschnitte in 1000)																
Kurzarbeit	384	235	197	278	208	108	56	145	250	758	1616	1926	1962	1464	1113	725
ABM (Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung)	71	87	102	115	115	97	83	83	60 4)	3	183	41	101	234	357	400 4)
FuU (Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung) 1)	128	134	154	187	199	190	215	237	240	5	120	47	87	144	202	320
Vorruhestandsgeld 2)	12	30	40	47	50	36	23	16	16	–	–	–	–	–	–	– 3)
Altersübergangsgeld	–	–	–	–	–	–	–	–	–	15	189	112	134	205	305	353
Zusammen	533	468	483	620	569	445	390	488	566	781	2108	2126	2284	2047	1977	1798
B. Beschäftigungsäquivalent (Jahres- bzw. Quartalsdurchschnitte in 1000)																
Kurzarbeit	132	90	75	97	70	35	19	44	85	340	900	1040	1099	827	632	363
ABM (Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung)	105	128	142	161	161	136	117	117	84	4	256	57	141	328	500	560
FuU (Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung) 1)	128	134	154	187	199	190	215	237	240	5	120	47	87	144	202	320
Vorruhestandsgeld 2)	12	30	40	47	50	36	23	16	16	–	–	–	–	–	–	– 3)
Altersübergangsgeld	–	–	–	–	–	–	–	–	–	15	189	112	134	205	305	353
Zusammen	365	364	401	485	477	411	387	421	425	364	1465	1256	1461	1504	1639	1596
C. Entlastung der Arbeitslosenzahl (Jahres- bzw. Quartalsdurchschnitte in 1000)																
Kurzarbeit	92	63	53	68	49	25	13	29	57	340	900	1040	1099	827	632	363
ABM (Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung)	95	116	129	146	146	124	107	107	76	4	256	57	141	328	500	560
FuU (Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung) 1)	118	124	143	172	181	168	191	209	213	5	120	47	87	144	202	320
Vorruhestandsgeld 2)	12	30	40	47	50	36	23	16	16	–	–	–	–	–	–	– 3)
Altersübergangsgeld	–	–	–	–	–	–	–	–	–	15	189	112	134	205	305	353
Zusammen	305	315	355	426	423	367	347	368	362	364	1465	1256	1461	1504	1639	1596

* Haushaltsansatz der BA, Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen FuU geschätzt, Empfänger von Altersübergangsgeld Berechnungen des IAB.

¹ Fortbildung und Umschulung ohne Einarbeitung, einschl. Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (Paragraph 41 a AFG). Enthalten sind für die neuen Bundesländer (1992) 300000 Bezieher von Unterhaltsgeld (Uhg).

² Vorruhestandsfälle mit Zuschuß zum Vorruhestandsgeld (aus Haushaltsmitteln der BA).

³ Für die neuen Bundesländer ist das Vorruhestandsgeld nicht enthalten, da es aus Haushaltsmitteln des Bundes getragen wird.

⁴ Im Haushalt der BA sind für 1992 30-40000 neuzubewilligende Förderfälle im bisherigen Bundesgebiet und 150000 in den neuen Bundesländern eingeplant.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des IAB.

Etwa zwei Drittel der Teilnehmer waren vorher arbeitslos gemeldet. Die Haushaltsplanungen der BA lassen erwarten, daß dieses Niveau 1992 gehalten wird.

Im Jahr 1991 gab es 23 000 *Vorruhestandsgeldempfänger*, zu deren Vorruhestandsgeld Zuschüsse aus BA-Mitteln gezahlt wurden, weil ihr Arbeitsplatz wiederbesetzt worden ist. Seit dem Auslaufen dieser Regelung nimmt ihre Zahl wegen der Übergänge in normale Altersrente ab. 1992 werden es voraussichtlich noch 16 000 sein.

Nach Berücksichtigung des durchschnittlichen Arbeitszeitausfalls bei den Kurzarbeitern, der indirekten Beschäftigungseffekte von ABM und der bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mehr oder weniger auch auf die Stille Reserve entfallenden Entlastungswirkung, ergibt sich durch die genannten Maßnahmen zusammengekommen für die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahr 1991 ein Entlastungseffekt in Höhe von rund 370 000 (Vorjahr rd. 350 000) Personen. Im Jahr 1992 wird die Entlastungswirkung durch die ABM-Kürzung geschmälert. Sie könnte deshalb – trotz zunehmender Kurzarbeit – mit 360 000 Personen etwas geringer ausfallen als 1991.

4.2 Im neuen Teil des Bundesgebiets

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mildern die Auswirkungen der strukturellen Umstellungsprobleme auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in erheblichem Umfang.

Auf der Nachfrageseite wird der Beschäftigungsrückgang durch Kurzarbeit gebremst und gestreckt; und ABM bieten befristete Beschäftigungsmöglichkeiten. Auf der Angebotsseite ermöglichen es Vorruhestandsgeld und Altersübergangsgeld älteren Personen, ohne (längere) Arbeitslosigkeit vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen, verhelfen Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung zur Qualifizierung.

Nachdem die Zahl der *Kurzarbeiter* im August und September 1990 sprunghaft auf rd. 1,7 Mio. angestiegen war, erhöhte sich das Niveau bis zur Jahresmitte 1991 noch bis auf rd. 2 Mio. Von da an gingen die Kurzarbeiterzahlen schrittweise bis auf rd. 1 Mio. am Jahresende zurück. Dabei fiel im Durchschnitt gut die Hälfte der betriebsüblichen Arbeitszeit aus. Bei etwa jedem vierten Kurzarbeiter lag der Arbeitsausfall nahe 100%. Offenbar haben viele Betriebe die Zeit bis zum Auslaufen von Kündigungsschutzabkommen (größenteils im Juni 1991) mit Kurzarbeit überbrückt. Nach zögerlichem Beginn wurde Kurzarbeit zunehmend für berufliche Qualifizierung genutzt. Gegen Ende des Jahres standen 75 000 Kurzarbeiter in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung.

Im Verlauf des Jahres 1992 rechnen wir mit weiter abnehmenden Kurzarbeiterzahlen, denn zum Jahresende 1991 müssen in größerem Umfang Entlassungen erwartet werden. Zudem werden die Anspruchsvoraussetzungen bei der Kurzarbeit enger gefaßt. Auch wird sie für die Betriebe teurer, weil nun größere Anteile an den Sozialversicherungsbeiträgen zu leisten sind.

Zwar dürften diese Restriktionen auf einen weiteren Rückgang der Kurzarbeiterzahlen hinwirken, doch ist unsicher, in welchem Ausmaß sie die Personalentscheidungen der Betriebe beeinflussen werden. So kann z. B. eine Übernahme der höheren Kurzarbeiterkosten durch die Treuhandanstalt bei den ihr zugeordneten Betrieben den erwartbaren Rückgang der Kurzarbeit verzögern. Gleich-

wohl unterstellen wir übers Jahr gesehen eine rückläufige Tendenz und rechnen im Jahresdurchschnitt mit 0,7 Mio. Kurzarbeitern. Überproportionale Rückgänge sind bei den Kurzarbeitern mit hohem Arbeitszeitausfall wahrscheinlich, weil die Verteuerung der Kurzarbeit dort wohl stärker durchschlägt und wohl auch zunehmend Fälle mit nur noch vorübergehendem Arbeitsausfall vorkommen dürften. Die durchschnittliche Ausfallzeit wird 1992 demzufolge auf 40% geschätzt.

Die *Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)* haben den Arbeitsmarkt im Jahr 1991 auf der Nachfrageseite schnell und – vor allem im zweiten Halbjahr – in beträchtlicher Größenordnung entlastet. Im Dezember wurden knapp 400 000 Personen in ABM gefördert.

Von den insgesamt 720 000 Arbeitsvermittlungen von Oktober 1990 bis Ende 1991 entfielen rd. 440 000 (61%) auf ABM. Gut ein Zehntel der Geförderten ist inzwischen wieder ausgeschieden.

Nach zögerndem Beginn gewinnen Maßnahmen mit Vorleistungscharakter für öffentliche und private Investitionen besonders stark an Bedeutung. Rund ein Viertel aller Vermittlungen in ABM erfolgte im zweiten Halbjahr 1991 in Maßnahmen des Bereichs „Geländeerschließung/Hochbau“.

Obwohl überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen, sind Frauen in ABM unterrepräsentiert. Die besonders expansiven investiven ABM haben bisher Frauen in geringerem Umfang Beschäftigungsmöglichkeiten geboten.

Im Haushalt der BA sind für 1992 weitere 150 000 Eintritte in ABM eingeplant. Im Durchschnitt können (von fluktuationsbedingten Ersatzeinstellungen abgesehen) somit monatlich 12 000-13 000 Personen in ABM vermittelt werden. Damit kann der Abgang infolge beendigten Arbeiten zwar ausgeglichen und der Teilnehmerbestand über das Jahr bei rd. 400 000 gehalten werden, doch ist im Verlauf des Jahres keine zusätzliche Entlastung mehr zu erwarten.

Die direkte Entlastung der Arbeitslosigkeit durch ABM wird verstärkt durch Multiplikatorwirkungen. Als erste Näherung wird dieser Zusatzeffekt auf 40% der direkten Wirkungen geschätzt. Der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt von ABM ist 1992 demnach auf 560 000 Personen zu veranschlagen. Da auch für 1992 noch nicht von einer größeren Stillen Reserve auszugehen ist (von Personen im Vorruhestand abgesehen, die hier aber kaum hineinspielen), bewirkt dies in vollem Umfang eine Entlastung bei der registrierten Arbeitslosigkeit.

Zumindest derzeit ist nicht erkennbar, daß durch ABM Beschäftigungsmöglichkeiten am „ersten“ Arbeitsmarkt verdrängt werden oder nicht zur Entfaltung kommen. So liefern die aktuellen Indikatoren (z. B. aus Betriebsbefragungen und der Statistik offener Stellen) keine Hinweise auf eine kräftige und nachhaltige Belebung der Arbeitsnachfrage oder gar auf Engpässe und Behinderungen der Aktivitäten privater Arbeitgeber am Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern. Ein Großteil der im Rahmen von ABM geförderten Arbeiten kommt zudem für private Betriebe nicht in Betracht, weil sie ihrem Wesen nach öffentliche Dienstleistungen sind oder vielfältige kleinere Arbeiten umfassen. Schließlich werden viele ABM – z. B. Stilllegung und Abriß von Produktionsanlagen – in Trägerschaft und Regie von Betrieben durchgeführt, weil nur diese über die hierzu erforderlichen spezifischen Kennt-

nisse verfügen. Gleichwohl kommt der Qualitätsverbesserung künftig größere Bedeutung zu als in der Anlaufphase, in der „Soforthilfe“ im Vordergrund stand.

Im Verlauf des Jahres 1991 sind 890 000 Personen in *Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung* (einschl. Einarbeitung) in den neuen Bundesländern eingetreten. Der Jahresdurchschnittsbestand wird von der BA auf etwa 270 000 geschätzt.

Diese tragen aber nicht alle zur (unmittelbaren) Entlastung des Arbeitsangebots bei. So zählen die Teilnehmer an Einarbeitungsmaßnahmen zu den Erwerbstätigen. Auch die Kurzarbeiter in FuU-Maßnahmen dürfen aus demselben Grund (um Doppelzählungen zu vermeiden) nicht angerechnet werden. Sieht man von den vorstehend genannten Personengruppen ab, verbleiben im Jahresdurchschnitt schätzungsweise rd. 160 000 Teilnehmer.

In unbekannter Zahl sind hierin noch Personen enthalten, die (berufsbegleitend) Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen im Teilzeitunterricht absolvieren. Auch diese entlasten das Arbeitsangebot nicht unmittelbar. Demgegenüber weist die Zahl der Empfänger von Unterhaltsgeld (Uhg), das in der Regel Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen erhalten, die Entlastung zu niedrig aus (Jahresdurchschnitt: rd. 80 000 Personen). Es ist bekannt, daß in den neuen Bundesländern FuU-Teilnehmer – um verwaltungstechnische Verzögerungen zu vermeiden – oft schon an Maßnahmen teilnehmen, bevor sie in der Unterhaltsgeld-Statistik erfaßt werden.

Wir schätzen den entlastungswirksamen Bestand an Teilnehmern in Vollzeitmaßnahmen auf jahresdurchschnittlich 120 000. Zum Jahresende 1991 dürften bereits gut 200 000 Personen in Vollzeit-FuU gestanden haben.

Für 1992 gehen wir vom Haushaltsansatz der BA aus, der jahresdurchschnittlich 300 000 Empfänger von Unterhaltsgeld vorsieht. Einschließlich der Teilnehmer ohne Uhg-Bezug erwarten wir 320 000 Personen in Vollzeit-FuU.

Wie schon ausgeführt, ist damit zu rechnen, daß (zum Jahresbeginn) 1992 u. a. durch die Einschränkung der Kurzarbeitergeld-Regelung Arbeitsverhältnisse gelöst werden und Kurzarbeiter in FuU-Maßnahmen, die bis dahin als Erwerbstätige zählten, in den Bezug von Unterhaltsgeld übergeleitet werden. Ende 1991 standen 75 000 Kurzarbeiter in FuU-Maßnahmen. Wieviele davon Unterhaltsgeld-

empfänger werden, läßt sich nicht quantifizieren, denn es ist ungewiß, wieviele dieser Personen die Kurzarbeit beenden.

Berücksichtigt man den Endbestand 1991 mit schätzungsweise 200 000 Teilnehmern an Vollzeit-FuU, so könnte im Extremfall durch diese Überleitungen ihre Zahl zum Jahresbeginn 1992 sprunghaft auf annähernd 300 000 ansteigen. Dies bedeutet dann aber, daß der Bestand an Vollzeit-FuU-Teilnehmern im Jahresverlauf nur mehr wenig ansteigen könnte.

Im Gegensatz zum Westen, wo die Entlastungswirkung des Arbeitsmarkts durch das Vorruhestandsgeld mittlerweile gering ist, ist das *Altersübergangsgeld* in den neuen Bundesländern von großer Bedeutung. Diese Nachfolgeregelung des Anfang 1990 von der DDR-Regierung eingeführten Vorruhestandsgeldes trat mit der deutschen Vereinigung in Kraft. (Das Vorruhestandsgeld in den neuen Bundesländern wird aus Bundesmitteln gezahlt und deshalb hier nicht zur Arbeitsmarktpolitik der BA gerechnet.)

Die Zahl der Empfänger von Altersübergangsgeld betrug im Jahresdurchschnitt 1991 knapp 190 000 Personen, wobei der Jahresendwert bei knapp 330 000 lag.

Im Jahre 1992 wird die Altersübergangsregelung nach den jetzt getroffenen politischen Entscheidungen zum Ende des ersten Halbjahres auslaufen. Ab dann ist nach geltendem Recht keine neue Inanspruchnahme mehr möglich. Auch müssen ab Jahresbeginn 1992 Empfänger zum frühest möglichen Zeitpunkt (mit Vollendung des 60sten Lebensjahres) in die vorgezogene Altersrente übergehen – dies betrifft zunächst allerdings nur einen relativ kleinen Teil des Ende 1991 erreichten Bestandes. Damit erwarten wir für 1992 jahresdurchschnittlich 350 000 Empfänger von Altersübergangsgeld.

Zusammengenommen wird durch die genannten Maßnahmen im Jahresdurchschnitt 1992 voraussichtlich Arbeitslosigkeit für rd. 1,6 Mio. Personen vermieden (vgl. Übersicht 6). Dies ist mehr als 1991 (gut 1,4 Mio.). Angesichts des zum Jahresende 1991 bereits erreichten hohen Niveaus ist für 1992 – anders als im Vorjahr – keine weitere Zunahme der Entlastungswirkungen, sondern im Jahresverlauf eher eine Abnahme zu erwarten, die allerdings allein aus dem voraussichtlichen Abbau der Kurzarbeit resultiert.